

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA DAN PERUMUSAN HIPOTESIS**

#### **A. Tinjauan Penelitian Terdahulu**

Hasil penelitian Irma (2015) tentang Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Dolo Selatan Kabupaten Sigi, dengan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian Akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di wilayah Kecamatan Dolo Selatan Kabupaten Sigi dilihat dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban baik secara teknis maupun administrasi sudah berjalan dengan baik, namun dalam hal pertanggung jawaban administrasi keuangan kompetensi sumber daya manusia pengelola masih merupakan kendala utama, sehingga masih memerlukan pendampingan dari aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi.

Hasil penelitian Fajri dan Siswidiyanto (2015) dengan judul penelitian Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) (Studi pada Kantor Desa Ketindan, Kecamatan Lawang, Kabupaten Malang) menggunakan jenis Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, Hasil penelitiannya yaitu Akuntabilitas pemerintah desa pada pengelolaan ADD di Desa Ketindan melalui 3 tahapan yaitu mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pelaporan. Dimana ketiga-tiganya dilaksanakan pemerintah desa sebagai dasar komitmen pemerintah desa dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan khususnya pengelolaan ADD.

Dari setiap tahapan tersebut telah dilaksanakan dengan mematuhi setiap aturan yang tertera dan tertulis dalam Peraturan Bupati.

Hasil Penelitian Arifiyanto dan Kurrohman (2014) dengan Judul penelitian Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) Kabupaten Jember menggunakan Jenis Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian tentang Akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari Kabupaten Jember dalam tahap Perencanaan program Alokasi Dana Desa di 10 desa se Kecamatan Umbulsari secara bertahap telah melaksanakan konsep pembangunan partisipatif masyarakat desa yang dibuktikan dengan penerapan prinsip partisipatif, responsif, transparansi guna pembelajaran kepada masyarakat desa dalam rangka mewujudkan pemberdayaan masyarakat desa melalui forum musrenbangdes (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa), dalam tahap Pelaksanaan program Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari telah menerapkan prinsip partisipatif, responsif dan transparan. Penerapan prinsip akuntabilitas pada tahap pelaksanaan ini masih sebatas pada pertanggungjawaban fisik, sedangkan dari sisi administrasi sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten, Sedangkan dalam Pertanggungjawaban program Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari secara teknis maupun pertanggungjawaban sudah cukup baik. Pertanggungjawaban pengelola ADD kepada masyarakat yakni dengan bentuk fisik sedangkan kepada pemerintah

diatasnya dalam bentuk laporan yang petunjuk teknisnya telah ditentukan oleh pemerintah kabupaten.

## **B. Tinjauan Teori**

### **1. Pengertian Desa**

Menurut Soetardjo dalam Thomas (2013) Desa dapat dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal di suatu masyarakat yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri. Pengertian ini menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini terdapat kesan yang kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa hanya dapat diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa dan bukan pihak luar.

Menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang dimaksud desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah kepala desa atau yang dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga

perwujudan dalam demokrasi penyelenggaraan pemerintah desa. Anggota BPD ialah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari ketua RW, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama atau tokoh masyarakat lainnya.

## **2. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Keuangan daerah pada peraturan perundang-undangan dikemukakan sebagai hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk dalam kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Kemudian hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah (dikenal dengan APBD, atau tingkat pusat APBN) yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pertaturan perundang-undangan.

## **3. Pengelolaan Keuangan Desa**

Menurut undang-undang nomor 33 tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan desa, Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa yang dapat dinilai dengan uang

termasuk didalam bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan desa.

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa adalah kepala desa yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan desa. Pelaksanaan teknis pengelolaan keuangan desa (PTKD) adalah perangkat desa yang ditunjuk oleh kepala desa untuk melaksanakan pengelolaan keuangan desa. Keuangan desa dikelola berdasarkan azas-azas transparansi, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.

#### **4. Konsep Akuntabilitas**

Pemerintah yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum. Pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik (*good government governance*). Pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih (*clean government*) dengan aparatur birokrasinya yang terbebas dari KKN. Dalam rangka mewujudkan *clean government*, pemerintah harus memiliki moral dan proaktif mewujudkan partisipasi serta check and balances. Pemerintah telah mencanangkan tata kelola pemerintahan yang baik ( *Good Government Governance*), yang terdiri dari tiga pilar yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Menurut *World Bank*, *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political framework* bagi timbulnya aktivitas usaha.

Dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan keinginan nyata pemerintah untuk melaksanakan *good governance* dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dalam suatu pemerintahan yang baik salah satu hal yang disyaratkan adalah terselenggaranya *good governance*. Inpres tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, dengan didasarkan perencanaan strategi yang ditetapkan oleh masing-masing instansi.

Pertanggungjawaban dimaksud berupa laporan yang disampaikan kepada atasan masing-masing, lembaga-lembaga pengawasan dan penilai akuntabilitas, dan akhirnya disampaikan kepada presiden selaku kepala pemerintahan. Laporan tersebut menggambarkan kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

PP Nomor 7 tahun 1999 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah menyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan, hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Menurut Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI dalam Subroto (2009: 27), akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki wewenang untuk pertanggungjawaban. Akuntabilitas adalah hal yang penting dalam menjamin nilai– nilai seperti efisiensi, efektifitas, reliabilitas, dan prediktibilitas. Suatu akuntabilitas tidak abstrak tapi kongkrit dan harus ditentukan oleh hukum melalui prosedur yang sangat spesifik mengenai masalah dalam pertanggungjawaban.

Sulistiyani (2004: 43) menyatakan bahwa tranparansi dan akuntabilitas adalah dua kata kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun penyelenggaraan perusahaan, dinyatakan juga dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama dalam bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi. Dalam hal ini maka semua kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan Alokasi Dana Desa harus dapat diakses oleh semua unsur yang berkepentingan terutama masyarakat di wilayahnya.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

a. Prinsip transparansi atau keterbukaan,

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif dan efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

b. Prinsip akuntabilitas,

akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban *public* yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas masyarakatnya mensyaratkan Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana atau pelaksanaan anggaran tersebut

c. Kejujuran dalam pengelolaan keuangan publik (probity)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk terjadinya KKN dapat diminimalkan.



## **5. Asas-Asas Alokasi Dana Desa**

- a. Pengelolaan keuangan desa berpedoman pada RPJMDesa, RKPDesa, dan daftar usulan RKPDesa yang dituangkan dalam APBDesa
- b. Keuangan Desa dikelola berdasarkan asas-asas transparansi, akuntabel partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.
- c. Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada huruf (1), dikelola dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, teknis, dan secara hukum dapat dilestarikan dan dikembangkan secara berkelanjutan dengan upaya pemeliharaan melalui partisipasi masyarakat.

## **6. Akuntabilitas Publik**

Pemerintah daerah dalam menyusun akuntabilitasnya harus transparan dan dapat menyediakan informasi tentang pengelolaan keuangan daerah secara luas, sehingga mudah diakses, diketahui, dan dievaluasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan serta masyarakat luas. Akuntabilitas publik oleh pejabat pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah, sangat penting dan merupakan keharusan, karena dalam demokratis sekarang ini peranan rakyat sangat sentral, seperti ikut mengawasi jalannya pemerintahan. Pengawasan tersebut dapat dijalankan

dengan baik apabila akuntabilitas pemerintahan dilakukan secara transparan.

Akuntabilitas dan transparansi harus merupakan syarat utama terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis, transparansi harus dilakukan oleh pemerintah dan juga masyarakat. Transparansi oleh pemerintah berupa tersedianya sarana akses bagi rakyat, kemauan untuk merespon secara ikhlas, jujur, sopan. transparansi oleh masyarakat berupa umpan balik terhadap kinerja instansi pemerintah.

Menurut Richard dan Musgrave (1993: 6), pada prinsipnya fungsi pemerintah dalam ekonomi dikelompokkan menjadi tiga, yaitu fungsi alokasi (*allocation Function*), fungsi distribusi (*distribution function*), dan fungsi stabilisasi (*stabilization function*). Fungsi alokasi adalah fungsi pemerintah dalam menyediakan barang publik atau pengadaan barang dan jasa yang gagal disediakan oleh mekanis pasar.

Fungsi distribusi adalah fungsi pemerintah dalam rangka mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan kepada masyarakat secara berkeadilan. Fungsi stabilisasi adalah fungsi pemerintah dalam rangka mencapai atau mempertahankan kondisi tertentu, seperti terciptanya kesempatan kerja yang tinggi, stabilnya tingkat harga pada level yang rasional, atau mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang diinginkan. Skala mikro ketiga fungsi tersebut dapat dijalankan pemerintah desa dalam perekonomian desa untuk itu pemerintah desa memerlukan berbagai kewenangan (Soemarso, 2007: 23). Kewenangan yang dimiliki oleh

pemerintah desa secara formal merupakan kewenangan yang ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan PP No.72 Tahun 2005 tentang desa. Bab III Pasal 7 bahwa terdapat 4 (empat) hal yang menjadi kewenangan desa yaitu:

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- 3) Tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Untuk tugas ini harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia;
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

## **7. Fungsi dan Kewenangan Pemerintah Desa**

Menurut Richard dan Musgrave (1993: 6), pada prinsipnya fungsi pemerintah dalam ekonomi dikelompokkan menjadi tiga, yaitu fungsi alokasi (*allocation Function*), fungsi distribusi (*distribution function*), dan fungsi stabilisasi (*stabilization function*). Fungsi alokasi adalah fungsi pemerintah dalam menyediakan barang publik atau pengadaan barang dan jasa yang gagal disediakan oleh mekanis pasar.

Fungsi distribusi adalah fungsi pemerintah dalam rangka mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan kepada masyarakat secara berkeadilan. Fungsi stabilisasi adalah fungsi pemerintah dalam rangka mencapai atau mempertahankan kondisi tertentu, seperti terciptanya

kesempatan kerja yang tinggi, stabilnya tingkat harga pada level yang rasional, atau mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang diinginkan. Skala mikro ketiga fungsi tersebut dapat dijalankan pemerintah desa dalam perekonomian desa untuk itu pemerintah desa memerlukan berbagai kewenangan (Soemarso, 2007: 23). Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa secara formal merupakan kewenangan yang ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan PP No.72 Tahun 2005 tentang desa. Bab III Pasal 7 bahwa terdapat 4 (empat) hal yang menjadi kewenangan desa yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Untuk tugas ini harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia;
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

#### **8. Alokasi Dana Desa (ADD)**

Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang di transfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan

masyarakat. Alokasi Dana Desa, selanjutnya yang disingkat menjadi ADD adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Alokasi Dana Desa atau ADD adalah merupakan dana yang harus dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima dari Kabupaten yang penggunaannya 30% untuk belanja aparatur dan operasional dan 70% untuk belanja publik dan pemberdayaan masyarakat (Sanusi dan Djumlani, 2014: 78). Menurut peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pada pasal 18 bahwa Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh persen). Dalam pengelolaan ADD dibentuk tim Kabupaten yang selanjutnya disebut Tim Fasilitasi Kabupaten, tim pendamping yang selanjutnya disebut Tim Pendamping Kecamatan sedangkan di desa disebut Tim Pengelola Desa. Kemudian adapula Pengawas Kegiatan dan Penanggungjawab Operasional (PJOK).

#### **9. Perencanaan, Pelaksanaan, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa (ADD)**

Perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan ADD berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia

Nomor 113 Tahun 2014 pasal 20, 24, 38, dan 44 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

**a. Perencanaan ADD**

- 1) Sekretaris Desa menyusun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa berdasarkan RKPDesa tahun berkenaan.
- 2) Sekretaris Desa menyampaikan rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa kepada Kepala Desa.
- 3) Rancangan peraturan Desa tentang APBDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dibahas dan disepakati bersama.
- 4) Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa disepakati bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lambat bulan Oktobertahun berjalan.

**b. Pelaksanaan ADD**

- 1) Semua penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa.
- 2) Khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah.

### **c. Pelaporan**

Pelaporan merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah desa khususnya dalam pengelolaan ADD ini. Sistem pelaporan ADD dilakukan melalui dua bentuk yakni secara substantif dan normatif. Substantifnya pemerintah desa melakukan pelaporan setiap 3-4 bulan sekali yakni melalui musyawarah yang dilakukan oleh pemerintah desa dengan mitra kerjanya. Dengan adanya pelaporan tersebut akan mempermudah dalam proses evaluasi atas pelaksanaan program atau kegiatan yang dibiayai oleh ADD. Sedangkan secara normatifnya pemerintah desa berkewajiban melaporkan setiap kegiatan atau program yang dibiayai oleh ADD dengan membuat sebuah laporan SPJ kepada Kabupaten dengan persetujuan dan melewati Kecamatan. Dalam laporan tersebut berisi daftar perencanaan program atau kegiatan yang dibiayai oleh ADD hingga bukti-bukti dokumentasi dan apapun yang berhubungan dengan program yang dibiayai ADD.

### **d. Pertanggungjawaban ADD**

- 1) Kepala Desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran.
- 2) Laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

- 3) Laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- 4) Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilampiri:
- 5) Format Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDesa Tahun Anggaran berkenaan;
- 6) Format Laporan Kekayaan Milik Desa per 31 Desember Tahun Anggaran berkenaan; dan format Laporan Program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masuk ke desa.

